Agder Kommunerevisjon

Dato: 24.5.2016

Kristiansandsregionens kommunale IKT-tjeneste
v/styret
Postboks 417
4604 Kristiansand

1 Avgrensning av problemstilling

Det er i styremøte 23.10.15 fattet følgende vedtak i sak 57/15:

«Styret oppfatter at Songdalen kommune ikke mener å ha mottatt tilstrekkelig dokumentasjon/ grunnlagsmateriale for å akseptere ekstra kostnadsfordeling for 2015. Med dette utgangspunkt ber styret kommunerevisjonen ta en særskilt gjennomgang av kostnadsfordelingen i 2015 mellom de samarbeidende kommuner for å sikre at denne er korrekt og godt dokumentert. Videre bes også kommunerevisjonen ta en gjennomgang med daglig leder når det gjelder driftsåret 2015 og oppfølgning av styrets vedtak.»

Saken er også presentert for formannskapet i Songdalen og de har ifølge mail fra assisterende rådmann Kjell Sverre Langenes til styret i Kristiansandregionens kommunale IKT-tjeneste (KR-IKT) fattet følgende enstemmige vedtak:
«Formannskapet ba rådmannen legge gjeldende vedtekter til grunn for håndtering av ekstraregning fra KR-IKT.»

Det er i etterkant av disse vedtak avholdt et møte med styrets leder Eva B. Åsland for å avklare problemstillingene. I dette møte ble det meddelt fra styrets leder at en ikke ønsket å ta en gjennomgang av daglig leders håndtering når det gjelder driftsåret 2015 og oppfølgning av styrets vedtak.

Revisjonen har i denne gjennomgangen sett på følgende forhold:

- Opprinnelige avtaler mellom Kristiansand og Songdalen
- Opprettelse av KR-IKT, økonomiske rammer
- Beslutninger fattet av styret i KR-IKT
- Korrespondanse mellom Kristiansand og Songdalen

Vårt arbeid er utført ved gjennomgang av skriftlig materialer, vi har her henvendt oss til både Kristiansand og Songdalen for å innhente dokumenter. Det er gjennomført samtaler med styrets leder, daglig leder KR-IKT, avdelingsleder infrastruktur og tidligere leder av IT-tjenesten i Kristiansand.

Det er også fattet et vedtak i styret i sak 64/15 hvor en ber revisjonen gjennomgå vedtektene, særlig med tanke på § 5 og § 14,2. Dette forholdet vil bli besvart i en egen redegjørelse.

2 Bakgrunnen for Kristiansandsregionens kommunale IKT-tjeneste (KR-IKT)

I 2007 ble det vedtatt en felles it-strategi for Knutepunkt Sørlandet. Denne strategi innebar å etablere en felles plattform. Standardisere fagsystemene og oppfylle målene i overordnede planer som eNorge 2009 og eKommune 2009. Det ble i 2011 besluttet å ikke sette i gang IKT-samarbeid i regi av Knutepunkt Sørlandet med alle 7 kommuner. Noen av kommunene ville fortsatt etablere samarbeidet. Disse kommunene var Songdalen, Lillesand, Iveland og Kristiansand og disse etablerte et prosjekt (SLIK) som skulle utrede organisering, vedtekter og økonomimodell. Senere sluttet Birkenes seg til.

Det ble høsten 2013 i de deltakende kommuner vedtatt etablert et interkommunalt samarbeid som var hjemlet i kommunelovens § 27.

Songdalen kommune hadde ved etablering av KR-IKT allerede et samarbeid med Kristiansand.

I saksfremlegget (som var likelydende til de ulike by-/kommunestyrer) fremgår det følgende om samarbeidets økonomiske rammer:

«Utgangspunktet for Kristiansandsregionens interkommunale IKT-tjenestes driftsbudsjett vil være de samlede IKT-budsjetter for samarbeidskommunene. I tillegg må den enkelte kommune selv koste egne transaksjonskostnader dvs. fysisk flytting og flytting til felles domene. Dette er en engangskostnad som kan gjennomføres som et IKT-investeringsprosjekt.»

Dette innebærer at en for 2014 tok utgangspunkt i de eksisterende driftsbudsjetter. Vi er gjennom samtaler med ansatte i KR-IKT gjort kjent med at det har vært knyttet utfordringer knyttet til fullt innsyn i alle daværende budsjetter fra deltakerkommunene.

3 Songdalens budsjett ved inntreden i IKT-samarbeidet

Songdalen hadde en driftsavtale med Kristiansand som skulle revideres i 2012 (det fremgår av styresak 57/15 i KR-IKT at det var foretatt en gjennomgang med bakgrunn i historikken fra da driftsavtalen ble revidert i 2012). Revisjonen har i sin gjennomgang etterspurt denne reviderte driftsavtale. KR-IKT kunne ikke finne denne i sine arkiver, så Songdalen kommune ble spurt om de hadde denne. Vi mottok da opplysning om at revidering av denne avtale aldri ble sluttført. En skulle jobbe frem en ny avtale i 2013. Her hadde partene intensjon om at prisen maksimalt skulle utgjøre kr 500.000,- (ekskl. PC-avgift). Kommunene (Kristiansand og Songdalen) skulle i fellesskap utarbeide forslag til ny avtale inklusive kriterier for nedtrapping av prisen til nivå tilsvarende enhetene i Kristiansand betaler i takt med at det etableres felles systemer i kommunene. Frist for endelig avtale ble satt til 31.12.12. Disse opplysninger fremkommer av notat utarbeidet av Songdalen etter at det hadde vært avholdt 4 forhandlingsmøter høsten 2012. Avtalen ble aldri revidert.

I de nevnte forhandlinger var det dialog mellom Songdalen og Kristiansand vedrørende hva Songdalen skulle betale utover PC-avgift. Her ble det fremlagt beregninger fra It-tjenesten i Kristiansand at den tjeneste Songdalen mottok hadde en underliggende kostnad på kr 1,39 mill., det Songdalen betalte på dette tidspunkt for disse tjenester var kr 250.000,-. Vi har mottatt kopi av mail (09.08.12) som viser dette utgiftsanslaget. Denne ble i 2012 sendt til Songdalen v/assisterende rådmann Kjell Sverre Langenes. Det er fremlagt et notat

utarbeidet av Songdalen, datert 6.11.12, som viser at Songdalen skulle betale kr 500.000,-, dette som et resultat av disse forhandlinger.

Vi har fått opplyst at følgende forhold var årsak til at det ble kr 500.000,- (fra tidligere leder av IT-tjenesten i Kristiansand):

- Songdalen hadde en anstrengt budsjettsituasjon
- En «lavere» pris skulle skape et økt fokus på at en skulle komme seg over på felles plattform.

Dette beløp ble ikke regulert i 2014, deler av årsaken til dette var at en fortsatt ikke hadde kommet seg dit en ønsket teknologisk, og dette ble også forskjøvet da en hadde mye fokus på opprettelse av IKT-samarbeidet. Det ble ikke satt noen tidsfrist for når en skulle nå dette målet.

Dette innebærer at ved opprettelse av KR-IKT lå de avtalte kr 500.000,- til grunn for Songdalens andel (ekskl PC-avgifter) av driftsbudsjett (se pkt.2 – økonomiske rammer ved opprettelse av KR-IKT).

Ved forespørsel til KR-IKT om en i 2016 har nådd milepælen for å kunne nedjustert prisen til kr 500.000,- (som var lagt til grunn i notatet), og her er avdelingsleder infrastruktur av den oppfatning at dit har en ikke kommet, en vil være der etter gjennomført fase 3. I dag søker Songdalen å velge de samme programmer som Kristiansand, men disse driftes i egne baser, og ofte på egne serverer. Dette innebærer at KR-IKT drifter, tar backup av, oppgradere og overvåker et betydelig antall baser og servere på vegne av Songdalen.

Ved vår gjennomgang fremkommer det også noe uenighet i om kapasitetsutbedringer allerede er innebygd i det Songdalen betaler for. Dette har nok sin opprinnelse i at det i et notat utarbeidet av IT-tjenesten i Kristiansand, «Grunnlaget for PC – avgift til Songdalen kommune» av 9.11.2007 fremkommer et eget element «kapasitetsutvidelse». De øvrige elementer i PC-avgiften er dokumentert, men dette beløpet fremkommer kun i utregningen av total PC – avgift, med et beløp på kr 450,- per PC. Dette punktet har vi ikke kunne vurdere da det foreligger svært lite skriftlig dokumentasjon.

4 Budsjett 2015

Det er i vedtektens § 6 punkt 2 gitt at:

«Styret vedtar selv økonomiplan, budsjett, virksomhetsplan, regnskap og årsmelding. Budsjettet anses som endelig godkjent når det har vært fremlagt for den enkelte deltakerkommune.»

Budsjett 2015 ble behandlet av styret den 20.02.15 (sak 10/15), og det ble da fattet følgende vedtak:

«Styret beslutter budsjettet for KR-IKT for 2015 i tråd med fremlagte budsjettforslag fra daglig leder».

I denne styresaken er det medtatt følgende avsnitt om Songdalen, og det er tillegg driftsavtale som er det punkt det er knyttet uenighet til (merket med rød skrift):

«Driftskostnader for Songdalen for 2015, baserer seg på 2014 nivået, regulert med en deflator på 3%:»

Beskrivelse	Antall	Pris 2014	Pris 2015	Totalt
PC-avgift adm-PC'er	367	2845	2 930	1 075 438
PC-avgift elev-PC'er	189	2164	2 229	421 266
Tillegg driftsavtale	0		500 000	500 000
				1 996 704

Etter det vi kan se av styresaker blir ikke budsjett 2015 tatt opp til regulering før den 18.9.15 hvor styret gjør følgende vedtak:

«Styret ber daglig leder snarest og senest frem til neste styremøte 23.10.15, legge frem tiltak for å bringe økonomien i balanse for KR-IKT for 2015.»

I sak 50/15 «Tiltak ift rapportert merforbruk budsjett 2015 (oppfølgning sak 45/15)» fatter styret følgende vedtak:

«Saken utsettes.»

I protokollen er det anført at Songdalen er uenig i selve beregningen da de har en avvikende prismodell. Songdalen er av den oppfatning at kapasitetsutbedringer allerede er bygd inn i den eksisterende modellen. Daglig leder skal ta en særskilt gjennomgang med Songdalen. I vedlegg til sak 50 fremkommer det at Songdalen får en merbelastning på kr 472.387.

I sak 57/15 fatter styret det vedtak som er nevnt i avsnitt 1.

I protokollen fremkommer det at Kristiansand, Lillesand, Birkenes og Iveland har akseptert å betale de skisserte kostnadene. Songdalen viste til tilleggskostnadenes størrelse og hadde behov for et ekstra møte på rådmannsnivå mandag 23.11.15, hvor styreleder og daglig leder stiller.

I saksfremlegget til sak 57/15 fremkommer det følgende tilleggsbelastning for de enkelte kommuner, dette kommer i tillegg til de beløp vedtatt i sak 10/15 den 20.02.15 (kr 500.000 for Songdalens del).

Kristiansand	1.931.747
Lillesand	549.853
Birkenes	56.016
Songdalen	726.600
Iveland	20.000
Sum	**Kr 3.284.216**

5 Fordeling av utgifter

Det er i vedtektenes § 14 punkt 2 gitt følgende:
«Deltakerne betaler årlig inn midler til dekning av IKT-tjenestens investerings- lønns- og driftsutgifter på grunnlag av godkjent budsjett. Innbetalingene skjer ved engangsbeløp og ved vederlag for løpende tjenester. Retningslinjer for beregning og fordeling av kostnader skal fastsettes av styret og inngår, etter styrets enstemmige vedtak, som en del av samarbeides avtaleverk etter § 1.»

Songdalen (og de øvrig samarbeidende kommuner) har forholdt seg til det utgangspunktet en hadde ved opprettelsen av KR-IKT. Hver deltaker skulle gå inn med de budsjettrammer en hadde på dette tidspunkt. Og styret vedtok dette budsjett enstemmig den 20.02.15

KR-IKT skulle få på plass en prismodell (det lå ved en skisse til modell for eiertilskudd og prisfastsettelse ved saken som ble behandlet i by- og kommunestyrene). Denne prismodell ble først vedtatt på styremøte 16.02.16, enstemmig.

Dette har medført at en i perioden 2014-2015 har et budsjett som ikke har reflektert underliggende utgifter, og fordeling mellom de deltakende kommuner.

Det er dette forholdet som søkes løst fra samarbeidets side senhøsten 2015, da en hadde fått oversikt over det underliggende kostnadsbildet.

Revisjonen er av den oppfatning at dette burde vært avdekket tidligere, spesielt mht Songdalens utgifter. Dette med bakgrunn i at en allerede høsten 2012 hadde påpekt at utgifter relatert til Songdalen var høyere enn det en fikk betalt etter de beregninger IT-tjenesten hadde utført.

6 Utgiftsfordeling i samarbeidet

6.1 Tilleggsbelastning Songdalen kr 726.000,-

Det var i opprinnelig budsjett (sak 10/15) gitt en budsjettert kostnad på tillegg driftsavtale med kr 500.000,- for Songdalen. Se her punkt 3.

Vi har mottatt en mail fra Arild Sandnes (daværende leder IT-tjenesten) av den 8. august 2012 hvor det er foretatt en beregning av merkostnad ved at Kristiansand og Songdalen ikke er fullt ut integrert. Denne mail er sendt til assisterende rådmann Kjell Langenes, Songdalen kommunen. Her er det estimert at utgifter relatert til Songdalen beløper seg til kr 1,39 mill (2,28 årsverk à kr 675.000,-).

Det er denne beregning KR-IKT har tatt utgangspunkt i ved beregning av Songdalens totale utgifter i 2015, det er her foretatt justeringer for at nå er Songdalen migrert[1]/ felles domene (dette er ikke tilfelle for Birkenes/Lillesand), samt noe endrete arbeidsoppgaver. Antall årsverk er derfor justert ned fra 2,28 til 1,3. Det er også tatt hensyn til lønnsvekst i perioden, men ikke foretatt noen endring på andel husleie / adm.kost, som utgjør kr 75.000,- av en samlet beregnet kostnad per årsverk med kr 773.000,-.

Vi har gjennomgått de underliggende beregninger og funnet at dette utgjør et rimelig godt estimat på de utgifter som vedrører Songdalen.

Det ble foretatt en beregning av hvilken utgift som reelt sett tilhørte Songdalen i 2012, så er det foretatt en ny beregning i 2015. Her har vi rettet forespørsel til KR-IKT om ikke en overgang til felles domene ville medføre ytterligere nedgang i ressursbruk? Her har vi fått opplyst at det fortsatt benyttes separate servere, og fagapplikasjoner. Det er først ved neste fase at en kan ta ut alle fordeler ved felles domene. Det ble her også opplyst at en har hatt tilnærmet ett årsverk utplassert i Songdalen i en lengre periode, dette er ikke hensyntatt i den opprinnelige beregning.

---

[1] Migrering – å flytte noe fra et område/sted til et annet område/sted. Innen IKT brukt for å gå fra en database/applikasjon eller lignende til en annen database/applikasjon.

KR-IKT har også søkt å kalkulerer hva Songdalen skulle ha betalt i 2015 ved å beregne samme PC-avgift som Kristiansand (vi vil her gjøre oppmerksom på at Kristiansand gir tilskudd til ramme, samt at Microsoftlisens ikke inngår i PC-avgift). Songdalen ville da fått en regning på ca 2,8 mill. Dette er kun skjønnsmessig anslått med de svakheter estimatet har for å vise at en samlet regning på 2,7 mill til Songdalen ikke synes urimelig. Den samlede regning til Songdalen var for 2015 kr 2.723.191 (PC-avgift og driftsbidrag).

6.2 Tilleggsbelastning Lillesand

Det er av Songdalen reist spørsmål knyttet til størrelsen på tilleggsregning til Songdalen sammenlignet med Lillesand. Av samtaler med KR-IKT fremkommer det indikasjoner på at her får Lillesand «mye for pengene». Lillesand skulle overføre 5 stillinger til samarbeidet, kun 4 ble overført. Den femte personen ble igjen i Lillesand, og er delvis i en funksjon Lillesand ikke hadde hatt tidligere. Dette «kompliserer» beregning av hva Lillesands andel av utgifter er i KR-IKT.

Da Lillesand er i en annen fase enn Songdalen ville det vært svært tidkrevende å gjennomgå dette underlagsmaterialet så vi har her kun foretatt denne overordnede vurdering.

Revisjonens vurdering er at det her kan synes som om det ikke er likebehandling mellom deltakerne, men at Kristiansand i 2015 sannsynligvis har foretatt en subsidiering av Lillesand.

Vi anbefaler her at en fremskaffer dokumentasjon av hva Lillesand sine reelle utgifter er, evt vurderer om den nye prismodellen tar hensyn til dette. Det er her opplyst til revisjonen fra ledelsen i KR-IKT at en ikke har fått innsyn i budsjetter før KR-IKT ble opprettet.

Det er her opp til deltakerne i KR-IKT å vurdere om en her skal se noe mer på historiske tall.

7 Ny prismodell

7.1 Investeringer i KR-IKT

Vi har i våre samtaler med IKT forespurt om hvordan investeringsutgifter er fordelt, og tenkt fordelt i ny prismodell. Det fremkommer i vedtektenes § 14, punkt 2 at deltakerne betaler årlig inn til investeringsmidler. Vi har foretatt en gjennomgang av fordelingsmodell 2016, og kan her ikke se at kapitalkostnader evt. tilskudd til investeringer er hensyntatt.

I opprinnelige avtale med Songdalen er det av tidligere leder i IT-tjenesten bekreftet at investeringer ikke ble utfakturert med Songdalens andel. Songdalen bidro med investeringsmidler ved oppstart av samarbeidet. I opprinnelige avtale av 29.2.2008 fremkommer det et beløp på kr 1.246.470

7.2 Utviklingskostnader

I «Fordelingsmodell 2016» er det medtatt PTU utgifter. Disse fordeles ihht vedtektene § 13, justert for Ivelands andel på 1,2 %. På forespørsel til KR-IKT har det ikke foreligget noen tilfredsstillende system for fordeling av denne type utgifter historisk. Her har det nok vært den som har hatt 1.gangs implementering som har båret den største delen av kostnaden. Ved senere implementering er kun merkostnad belastet.

Dette er et moment en bør ta hensyn til ved vurdering av fordeling av utgifter i 2015.

8 Oppsummering / konklusjon

Basert på den gjennomgang vi har foretatt har vi ikke avdekket at de utgifter som er belastet Songdalen ikke er reelle utgifter for denne kommunen. Det vi kan påpeke er at det ikke i forkant har vært lagt til grunn gode nok budsjetter / regulering av disse i løpet av regnskapsåret 2015.

Her kan det også synes som om det ikke tydelig nok er kommunisert hvilken effekt det ville ha for Songdalen at en i løpet av perioden fra 2012 frem til 2015 er migrert med / kommet på felles plattform med Kristiansand. Her vil vi nevne at en teknologisk sett ikke har kommet så langt som en opprinnelig planla, dette medfører større utgifter knyttet til Songdalen, enn om en hadde vært der en planla å være.

Underliggende dokumentasjon, som ikke er fullstendig, kan tyde på at det ble inngått en avtale om at Songdalen i 2013 skulle betale kr 500.000,- (i tillegg til PC-avgifter). Det er ikke fremlagt dokumentasjon for denne avtale utover et notat utarbeidet av Songdalen. Det er fremlagt dokumentasjon fra beregning av kostnader knyttet til Songdalen for 2013, dette viser en kostnad på kr 1.390.000 (drift, eksklusive PC-avgifter).

Songdalen ble belastet med kr 500.000,- i 2014 og budsjett 2015, selv om KR-IKT (daværende IT-tjenesten i Kristiansand) hadde dokumenter en langt høyere kostnad. Dette kan nok skyldes at en i oppstart av KR-IKT ble enige om at en skulle gå inn med de driftsbudsjetter en hadde ved inntreden, og at en ikke hadde komme så langt som forventet mht felles plattform..

Vi kan si oss enig i den kritikk som er reist fra Songdalen om at disse merutgifter kunne vært kjent på et langt tidligere tidspunkt. Den løpende økonomiske rapportering, og detaljeringsgraden i denne kunne ha vært bedre.

Ved denne gjennomgang kan det synes som om en av deltakerkommunene, Lillesand, ikke har dekket alle de underliggende utgifter som er relatert til denne kommune. Det kan her synes som om Kristiansand som vertskommune har her bidratt med det som er underdekningen.

Agder Kommunerevisjon IKS

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Monica Harsvik Smith-Tønnessen
Statsautorisert revisor

Kopi: Rådmann i Kristiansand
Rådmann i Songdalen
Daglig leder KR-IKT
Kontrollutvalget i Kristiansand
Kontrollutvalget i Songdalen